



**COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE NUEVAS ORIENTACIONES
PARA LA PLANIFICACION EN ECONOMIAS DE MERCADO**

Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto, 1986

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.36
20 de Agosto, 1986
ESPAÑOL
ORIGINAL; INGLES

Nuevos Textos ILPES
Serie D-Ref.NTI/D 10



**GOBERNABILIDAD, PARTICIPACION Y ASPECTOS
SOCIALES DE LA PLANIFICACION**

Yehezkel Dror



GOBERNABILIDAD, PARTICIPACION Y ASPECTOS SOCIALES
DE LA PLANIFICACION

Prefacio

1. Para estimular el debate el presente documento tiene que ser incisivo y breve. Pero esto acarrea el peligro del análisis somero, incluso superficial, de un conjunto complejo y serio de aspectos que requieren con urgencia un análisis acabado. La escasez de literatura que aborde en forma adecuada los problemas de la planificación en las economías mixtas de mercado en las condiciones presentes y previsibles en América Latina y el Caribe, agrava el peligro del análisis somero y de la posible fijación en síntomas manifiestos y fenómenos dolorosos, en vez de hacerlo en los factores esenciales.

2. Para tratar de disminuir este peligro sin exceder los límites de un documento de debate, se adoptará la estrategia siguiente:

a) El presente documento de debate mantiene su estructura suscita e incisiva, presentándose 18 proposiciones principales que se explican someramente. Se dan algunas referencias bibliográficas pertinentes cuando se consideran aspectos que escapan a la literatura habitual sobre planificación.

b) Complementan el documento tres apéndices que ofrecen cierto contexto y desarrollan algunas de sus ideas matrices, además de una bibliografía escogida sobre la literatura más destacada (para un análisis más acabado de algunas teorías, hallazgos empíricos y propuestas, véase mi libro Policymaking Under Adversity (New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1986)).

3. El presente documento se basa en una conjunción de trabajo teórico y de participación en la planificación y su mejoramiento en diversos países, incluso en algunos latinoamericanos. Algunas de sus conclusiones e ideas fundamentales se elaboran en el Apéndice 1: "La planificación nacional para el desarrollo: diagnóstico y terapia".

- Proposición 11: Hay que perfeccionar bastante a los planificadores profesionales.
- Proposición 12: Suele ser preferible un enfoque cuasi-empresarial, con la participación de los principales órganos económicos y sociales en el proceso de planificación. Pero debe preservarse la autoridad decisora central.
- Proposición 13: La planificación detallada y su aplicación debe delegarse hasta llegar al fomento de la iniciativa y la autonomía de la "comunidad".
- Proposición 14: Hay que evitar las tendencias a controlar el mercado o a confiar demasiado en él, con ciertas oscilaciones entre los extremos.
- Proposición 15: La ejecución de los principales proyectos "decisivos" requiere organizaciones especialmente dedicadas.
- Proposición 16: Es indispensable establecer la identificación del público con las estrategias de desarrollo. Esto supone a) visiones realistas; y b) ilustración del público.
- Proposición 17: Las políticas sociales constituyen un elemento esencial de la planificación, tanto como objetivo y como instrumento.
- Proposición 18: La estabilidad política y la contención de la violencia social son esenciales. Esto nos lleva a la necesidad de considerar el mejoramiento de la planificación dentro de un contexto amplio de desarrollar capacidades de gobernar.

GOBERNABILIDAD, PARTICIPACION Y ASPECTOS
SOCIALES DE LA PLANIFICACION

Yehezkel Dror */

SINTESIS DE PROPOSICIONES

- Proposición 1: La planificación es una faceta importante de la "capacidad de gobernar", siendo el término "gobernabilidad" equívoco en muchos sentidos.
- Proposición 2: El mejoramiento de la planificación debe darse dentro del progreso del pensamiento central del gobierno en su conjunto, en una estrategia de "radicalismo selectivo" que renueve el Estado.
- Proposición 3: Hay que dedicarle mucha atención y esfuerzos a la superación de las élites políticas, incluidos los políticos.
- Proposición 4: Deben establecerse escuelas de política nacional como parte integral de los esfuerzos para mejorar la planificación.
- Proposición 5: La planificación tiene que estar integrada en la toma de decisiones corrientes y en tiempos de crisis (o "críticas").
- Proposición 6: La planificación debe estar libre, al menos en parte, de los "apasionamientos contingentes".
- Proposición 7: Para solucionar la antinomia planteada por las proposiciones 5 y 6, hay que establecer un conjunto de dependencias "de planificación", que van desde las dependencias que asesoran a los gobernantes hasta los centros de reflexión. Estas dependencias deben constituir una red y una escuela informal.
- Proposición 8: Es esencial que exista un núcleo planificador que constituya una "isla de excelencia" central con características especiales.
- Proposición 9: La tarea principal de la planificación central, y sobre todo de su núcleo, es diseñar y evaluar las estrategias globales de desarrollo.
- Proposición 10: La capacidad innovadora y de "jugar con las políticas" son calificaciones esenciales de la planificación.

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Dieciocho proposiciones principales

Proposición 1: La planificación es una faceta importante de la "capacidad de gobernar", siendo el término "governabilidad" equívoco en muchos sentidos.

4. El término "governabilidad", aunque está muy en boga, es muy equívoco en muchos sentidos. Supone que las dificultades actuales de los gobiernos provienen de que las sociedades y los problemas se han tornado "ingovernables", con la alusión consiguiente de que corresponde a las sociedades y a otras facetas de la realidad volverse "governables". Si bien es cierto que muchas características societales y de otra índole les plantean serios desafíos a los gobiernos, la variable que debe considerarse es la "capacidad de gobernar", que puede incluir esfuerzos para hacer a la sociedad más gobernable, pero pone el acento donde corresponde. Les incumbe a los gobiernos perfeccionarse y desarrollar capacidades que les permitan cumplir sus tareas en condiciones más exigentes.

5. La "planificación" es un término polisémico, pero, aunque se la defina para fines diferentes y en diversos ámbitos, la "planificación" entraña perspectivas a largo plazo, conjuntos interrelacionados de decisiones y acciones y un razonamiento profesional calificado. Cabe agregar que la idea de planificación no calza con el dirigismo, pues las diferentes combinaciones de papeles del Estado y del mercado sirven de opciones para la "planificación" y permiten, y a menudo necesitan, diversas formas y modos de planificación.

6. Entendidas en forma correcta, las diversas formas y modos de planificación constituyen una dimensión importante de la capacidad de gobernar. Y cobran toda su importancia cuando las tareas que encara la sociedad exigen el despliegue de esfuerzos mantenidos y de largo plazo, como es el caso de las aspiraciones de desarrollo. Respecto al desarrollo, y a las funciones del Estado en él, la planificación es esencial, entre otras cosas, para contrarrestar las inclinaciones políticas a preferir las visiones de corto plazo. Asimismo, los elementos de razonamiento profesional de la planificación son importantes para brindar elementos adecuados de "racionalidad del desarrollo". Por tanto, uno de los "marcos" recomendados para examinar la planificación dentro del contexto del coloquio es la planificación como una dimensión esencial de las capacidades de gobernar en general y de las "capacidades de desarrollo" frente a condiciones adversas, en particular.

Proposición 2: El mejoramiento de la planificación debe darse dentro del progreso del pensamiento central del gobierno en su conjunto, en una estrategia de "radicalismo selectivo" que renueve al Estado.

7. Tiene mucha relación con la planificación el concepto metafórico de "pensamiento central del gobierno", que abarca al grupo decisor principal del gobierno central. Para que la planificación sea eficaz tiene que influir en los principales procesos de toma de decisiones y de ejecución de las mismas. Esta influencia sobre la toma de decisiones puede adoptar diversas formas que van desde educar tanto a los principales decisores como al público en general y remodelar sus mapas cognitivos y teorías de atribución, hasta dirigir la transformación de las recomendaciones de la planificación en "decisiones imperativas" autorizadas. Pero todas las formas de influencia que puedan ejercerse mediante la planificación dependen de la interacción con los principales centros y cuerpos decisores y ejecutores. Por tanto, la planificación debe considerarse dentro de los sistemas de formulación y ejecución de políticas en su conjunto, de modo que la mayor utilidad de la planificación dependa, entre otras cosas, de cambios adecuados en otros componentes de los sistemas y en los sistemas en su conjunto, a fin de hacerlos más receptivos a los insumos de la planificación.

8. De aquí surge la proposición de que el mejoramiento de la planificación debe darse dentro del perfeccionamiento del pensamiento central del gobierno en su conjunto. En consecuencia, los aspectos de dicho mejoramiento deben considerarse dentro del contexto más amplio de la renovación del gobierno en general, y la renovación de la formulación y ejecución de políticas de los sistemas centrales, en particular. De lo contrario, las dificultades incluidas en la expresión "ingobernabilidad" no tienen salida.

9. Conviene destacar la idea de una estrategia reformista de radicalismo selectivo, que va más allá de los mejoramientos escalonados, los que suelen ser bastante inútiles, y rechaza las presunciones de transformar todo el sistema de gobierno, lo que casi siempre es imposible y a menudo innecesario. En cambio, la estrategia reformista de radicalismo selectivo se concentra en el mejoramiento radical de unos cuantos componentes críticos, combinando parte de ellos en un grupo modular, a fin de lograr un impacto significativo en el desempeño de todo el sistema con la ayuda de un conjunto limitado de reformas y por tanto más factible.

10. La estrategia mencionada se vincula con el mejoramiento de la planificación de dos formas principales: Primero, si nuestro punto de partida fuera el progreso del pensamiento central del gobierno, esta vía también nos impondría la necesidad de mejorar la planificación, pues se sabe que ésta es una modalidad esencial de formulación de políticas para el desarrollo. Esto es importante porque justifica los esfuerzos para mejorarla, no sólo desde el punto de vista de la propia planificación, que en forma axiomática las considera importantes, sino también desde el punto de vista externo a la planificación, que le atribuye importancia debido a las funciones esenciales que desempeña dentro de la capacidad de desarrollar en su conjunto.

11. Segundo, dicha estrategia plantea el interrogante de cuál es el conjunto mínimo de mejoramientos interdependientes que son esenciales para mejorar la planificación. Se reitera que su mejoramiento per se sería inútil e incluso contraproducente a menos que el pensamiento central del gobierno esté dispuesto y en condiciones de utilizar en forma correcta los insumos de la planificación. Por tanto, es indispensable que ocurran algunos cambios concomitantes en otros componentes de ese pensamiento central, además de mejorar la propia actividad planificadora. Pero, los cambios relacionados con tal mejoramiento en otras dimensiones del pensamiento del gobierno central deben mantenerse en un mínimo esencial cuando la misión que se postula es mejorar la planificación, a fin de que la tarea sea factible.

12. Dentro de dicho enfoque hay que desarrollar varios componentes del pensamiento central del gobierno para mejorar la planificación. Estos incluyen, por ejemplo, la calificación de los decisores políticos, los modos de administrar la toma de decisiones, las secciones de análisis de políticas para los principales decisores hasta las interfaces entre la planificación y el manejo de la crisis. En las proposiciones siguientes se examinan algunas de esas necesidades que forman parte integral del mejoramiento de la planificación dentro de las perspectivas de la capacidad de gobernar y de la capacidad de participar en un desarrollo acelerado.

13. Escapan al ámbito de este artículo cuestiones más generales de la planificación y la capacidad de gobernar, que suelen ser críticas. Las necesidades elementales de estabilidad política y contención de la violencia social se tratan en la proposición 18; y algunos aspectos pertinentes se examinan en otras proposiciones. Pero, la planificación útil depende de algunos aspectos esenciales de la capacidad de gobernar como son un poder gubernamental adecuado y abundante consenso societal.

Antes de mejorar la planificación deben satisfacerse tales requisitos para que ésta no sea improcedente. En consecuencia, en varios países este mejoramiento debería tratarse en un contexto más amplio de "reforma del Estado" cosa que debería tener prioridad.

Proposición 3: Hay que dedicarle mucha atención y esfuerzo a la superación de las élites políticas, incluidos los políticos.

14. La interrelación entre el mejoramiento de la planificación y la superación de las élites políticas, incluidos los políticos, plantea cuestiones decisivas. Es difícil ocuparse de ellas dada su índole desacostumbrada y los tabúes que las rodean. En síntesis: para que la planificación ejerza influencia hay que educar desde las élites políticas, incluidos los políticos, hasta el público en general. Para que la planificación incida en la realidad en forma positiva las élites políticas, incluidos los dirigentes políticos, tienen que "planificar en forma armónica" y de modo concreto su conducta política (a diferencia de las declaraciones retóricas) y al menos "planificar en forma compleja" en su equipo intelectual.

15. Por tanto, la planificación debe considerar que la "educación" de las élites políticas, y en especial de los principales decisores, es una de sus tareas fundamentales. Esto tiene múltiples consecuencias operacionales, tales como la necesidad de contar con salas en las que se den informaciones sobre planificación, y en las que se puedan presentar aspectos complejos y opciones múltiples en formas comprensibles para los políticos y que de manera indirecta los "educe".

16. Una conclusión diferente y más exigente es que es preciso inventar la manera de mejorar las calificaciones de las élites políticas. Este es un requisito importante y desacostumbrado que hay que poner en práctica, para clarificar sus consecuencias y viabilidad. En consecuencia, en la próxima proposición se plantea la propuesta concreta de establecer escuelas de política nacional. Me permito añadir que no existe contradicción alguna entre la teoría democrática correcta y los esfuerzos para mejorar la calidad de las élites políticas, incluidos los políticos. En efecto, en muchos países en desarrollo resulta indispensable desplegar grandes esfuerzos para tratar de mejorar las élites políticas, que van desde estudiar los modos de motivar a los jóvenes brillantes para que se dediquen a la política y actividades análogas hasta efectuar ajustes en los procedimientos electorales para mejorar la calidad de los candidatos triunfantes. Dentro del ámbito limitado de este coloquio

limito mi propuesta al establecimiento de escuelas de política nacional, que son particularmente pertinentes para la planificación y que producen resultados en forma más factible y rápida que otros enfoques. Pero debe tenerse presente que es esencial para el desarrollo un enfoque más amplio para mejorar las élites políticas.

Proposición 4: Deben establecerse escuelas de política nacional como parte integral de los esfuerzos para mejorar la planificación

17. La idea de las escuelas de política nacional es sencilla aunque es difícil concretarla. Grupos seleccionados de diversos formuladores de políticas y de los que influyen en ella deberían juntarse durante un período de cuatro a seis semanas para trabajar, a jornada completa, en el análisis detenido de las principales cuestiones de política nacional, con la asesoría profesional de expertos. Entre los participantes deberían figurar políticos, funcionarios públicos, planificadores y demás profesionales ocupados de políticas, oficiales militares, líderes sindicales y de organizaciones de empleadores, intelectuales, comentaristas de los medios de comunicación de masas, etc. Los productos de la escuela de política nacional que se propone incluyen el perfeccionamiento de los conocimientos de los participantes, así como un mayor consenso.

18. Los temas que se abordarían en estas escuelas se referirían a las principales inquietudes en materia de planificación; y los métodos que se presentarían tendrían que ver con la metodología avanzada de la planificación. Asimismo, las conclusiones de los proyectos elaborados en ellas, pueden servir de insumos para la planificación.

19. Los detalles sobre la estructura, la dotación de personal, la ubicación y los contenidos de las escuelas de política nacional dependen de la situación particular de cada país. Pero, en principio, estimo que en muchos países son esenciales para crear la infraestructura de la cultura política que es básica para la planificación, así como para la formulación de políticas de alta calidad y para las capacidades de gobernar en general.

Proposición 5: La planificación tiene que estar integrada en la toma de decisiones corrientes y en tiempos de crisis (ó "críticas").

20. Si la planificación no se integra en la toma de decisiones corrientes, su contenido puede volverse alejado de la realidad y sus efectos sobre el comportamiento gubernamental pueden ser casi nulos. Esto queda bien ilustrado en la situación extrema de la toma de decisiones críticas. En varios países se adoptan decisiones importantes en condiciones similares a la descrita, tales como en las crisis económicas y del manejo de la deuda. Si la planificación no ofrece una brújula que sirva de guía en este caso, ésta no cumplirá su papel de ayuda importante para la toma de decisiones y su impacto sobre la realidad será mucho menor. Por tanto, la planificación tiene que estar integrada, entre otras cosas, a la toma de decisiones críticas. Esto puede hacerse de diversas formas: asignación previa de funciones adecuadas a los planificadores principales que colaboran con los equipos que manejan la crisis; participación de los planificadores en el diseño y puesta en marcha de los sistemas de toma de decisiones críticas; preparación de planes de emergencia para escenarios de crisis en las dependencias de planificación; y mucho más. Pero, primero, hay que admitir el principio de que la planificación sirve en la toma de decisiones críticas e influye en ella.

21. La toma de decisiones críticas es un caso importante pero especial de integración de la planificación en ella. Las formas más habituales de introducir la planificación en la formulación de políticas requieren que ésta tenga la oportunidad de formular observaciones sobre decisiones importantes que figuran en el programa de los gobiernos y de los principales decisores; la articulación del proceso de presupuestación con el proceso de planificación sin que ninguno pierda su carácter; procedimientos adecuados para considerar las recomendaciones emanadas de la planificación en los niveles directivos; etc. Los detalles tienen que calzar con las circunstancias particulares, pero en principio es indispensable contar con formas institucionalizadas de integrar la planificación en la toma de decisiones corrientes. Una buena articulación informal también es conveniente y a menudo esencial, pero es inadecuada en sí misma.

Proposición 6: La planificación debe estar libre, al menos en parte, de los "apasionamientos contingentes".

Tres de las causas básicas de las principales fallas de razonamiento en materia de políticas son: a) ignorancia respecto a los hechos y conocimientos pertinentes; b) dificultades inherentes de razonamiento sobre situaciones complejas que entrañan mucha incertidumbre, conflictos de valores, variables múltiples, etc.; y c) "irracionalidad motivada", es decir, el impacto de las emociones fuertes, esperanzas, sentimientos, ideologías y otras variables "temperamentales" sobre el razonamiento. (Véase David Pears, Motivated Irrationality (Oxford: Oxford University Press, 1984); este tema se trata en forma más extensa en Yehezkel Dror, "Notes Towards a Philosophy of Policy-Reasoning" (en prensa)).

23. Una de las funciones principales de la planificación es contrarrestar y superar esas deficiencias que predominan en la formulación de políticas. En particular, la planificación debe ser "serena", en el sentido de manejar en forma desapasionada los problemas, por mucha carga emotiva que tengan, y aunque se esté muy comprometido con los objetivos y el desarrollo nacionales. Para satisfacer este requisito la planificación debe desligarse al menos en parte del "apasionamiento" que caracteriza al pensamiento central del gobierno y a las conversaciones de pasillo.

Proposición 7: Para solucionar la antinomia planteada por las proposiciones 5 y 6, hay que establecer un conjunto de dependencias "de planificación", que van desde las oficinas que asesoran a los gobernantes hasta los centros de reflexión. Estas dependencias deben constituir una red y una escuela informal.

24. Si las proposiciones 6 y 7 se unen, la planificación tiene que satisfacer exigencias contradictorias: tiene que estar bien integrada en el pensamiento central del gobierno y compartir la agitación de los cabildeos en torno al poder, y tiene que tener a la vez la facultad de "salirse del sistema". Dichas antinomias no pueden resolverse satisfactoriamente dentro de una sola dependencia o con un solo procedimiento. Por tanto, hay que distribuir la "planificación" en una serie de dependencias, cada una con una doble misión, que se suma a la actividad de planificación agregada y brinda una buena mezcla de procesos contradictorios. Por tanto, hay que contar con un "grupo planificador" y no con un solo "centro planificador".

25. A fin de ilustrar la gama de componentes de ese grupo de planificación, examinaré someramente dos de sus elementos principales que se contraponen en muchos aspectos, pero que son a la vez esenciales y complementarios entre sí: en un extremo, la "planificación" precisa de dependencias que presten asesoramiento de alta calidad a los gobernantes; en el otro, requiere organizaciones independientes de investigación y desarrollo de políticas análogas al "centro de reflexión". También se necesitan varias entidades intermedias, como son las dependencias de planificación en los principales ministerios. Pero las dependencias que asesoran a los gobernantes en un extremo y los centros de reflexión en el otro, sirven para ilustrar los múltiples elementos que son esenciales para un grupo planificador de buen rendimiento.

26. En un ministerio central de planificación se pueden integrar una variedad de dependencias de planificación. Pero se necesita más que eso, aunque el Ministerio de Planificación pueda servir de centro para el grupo planificador. Para lograr coherencia, las diversas dependencias de planificación y los planificadores deben constituir una red y una escuela informal, además de establecer diversos procedimientos y estructuras formales de coordinación e integración.

Proposición 8: Es esencial que exista un núcleo planificador que constituya una "isla de excelencia" central con características especiales.

27. El grupo planificador necesita un núcleo que sea una "isla de excelencia" y que sirva de "cerebro planificador" central. Si existe un Ministro de Planificación, la dependencia nuclear debe estar situada en él, pero sin que sea idéntica al Ministerio en su conjunto, que suele ocuparse también de otras muchas actividades necesarias, como la programación y evaluación detallada de proyectos.

28. Para satisfacer las necesidades de la planificación para el desarrollo, tales como la complejidad metodológica y los conocimientos y perspectivas multidisciplinarias, según se analiza más adelante, el núcleo planificador tiene que ser de óptima calidad y de una composición realmente interdisciplinaria. Hay que vigilar y mejorar constantemente sus propios procesos de planificación. La calidad del núcleo planificador central o "isla de excelencia" es vital para determinar la calidad y utilidad del proceso planificador en su conjunto y requiere, por tanto, mucha atención. Con mayor razón aun si se consideran las conclusiones empíricas del autor de que los ministerios de planificación existentes no suelen satisfacer los requisitos de un núcleo central de planificación "isla de excelencia".

Proposición 9: La tarea principal de la planificación central, y sobre todo de su núcleo, es diseñar y evaluar las estrategias globales de desarrollo

29. Muchas actividades de planificación se esfuerzan por optimizar curvas en descenso, cuando lo que suele necesitarse son nuevas estrategias globales de desarrollo que puedan cambiar las actuales tendencias declinantes y terminar con situaciones decadentes. Por tanto, la tarea principal de la planificación central es el diseño y la evaluación de las estrategias globales de desarrollo.

30. Los contenidos sustantivos de las estrategias globales de desarrollo escapan al ámbito de este artículo. No obstante, me permito ilustrar al menos algunas de sus facetas, que requieren la manipulación y el diseño innovador de la planificación central:

- El papel adecuado de los mercados libres y sus limitaciones;
- Estrategias de choque versus criterios de desarrollo equilibrado;
- Grandes proyectos nacionales, sí o no y cuál;
- Prioridades sectoriales y sus instrumentos;
- Relaciones económicas externas y estrategias del manejo de la deuda;
- El empleo y las políticas sociales y su relación con las políticas económicas, según se analizan más adelante;
- Políticas de infraestructura a largo plazo;
- Aspectos culturales del "desarrollo", "la productividad", etc., según se mencionan más adelante;
- Políticas que fomenten la innovación;
- Los mercados regionales y otras formas de cooperación multinacional.

31. Las experiencias en el Japón, en las nuevas naciones industrializadas, en Francia y en otras partes revelan que, en principio, no es imposible diseñar estrategias globales de desarrollo adecuadas. Pero el desafío es considerable. Por tanto, la planificación, como forma principal de manejar con éxito el desafío que plantea el desarrollo, tiene que ser de excelente calidad, porque en caso contrario puede

hacer más daño que bien. En especial, cuando las tendencias son hacia las curvas en descenso, como ocurre ahora - la planificación debe concentrarse en estrategias globales de desarrollo que alteren las tendencias y que signifiquen avances decisivos, y no en la improvisación escalonada. Este cometido tan difícil, que entraña a veces una intervención que provoca desde profundos procesos negativos, hasta sorprender incluso a la historia, refuerza la necesidad de que el núcleo planificador sea de calidad sobresaliente.

Proposición 10: La capacidad innovadora y de "jugar con las políticas" son calificaciones esenciales de la planificación

32. La necesidad de que la planificación sea de calidad sobresaliente como condición para que sea útil para el desarrollo puede ilustrarse además mediante dos requisitos, a saber, la capacidad de innovar y la posibilidad de "jugar con las políticas":

33. Si se aplica un enfoque moderno de la filosofía del conocimiento (véase, por ejemplo, Peter Munz, Our Knowledge of the Growth of Knowledge: Popper or Wittgenstein? (Londres: Routledge y Kegan Paul, 1985), sobre todo el capítulo 6), cabe distinguir dos etapas diferentes de la formulación de políticas de desarrollo: a) invención de nuevas opciones; y b) cribaje de las opciones y su "confirmación" o "refutación" por la realidad. La situación reinante en muchos países en desarrollo, incluso los de América Latina y el Caribe, exige ante todo la invención y el diseño de nuevas opciones en materia de estrategias globales de desarrollo, pues todas las conocidas son cuando más de dudosa utilidad. Por tanto, la "capacidad de innovar" tiene que ser una característica principal de una planificación adecuada. Pero éste es un requisito difícil de cumplir que trasciende el conocimiento profesional convencional y depende de personas poco comunes y de ambientes y condiciones sociales organizacionales que fomenten la innovación.

34. Diferente, pero no menos exigente es el aspecto de "jugar con la política". Debido a la agitación ambiente y al exceso de cambio (es decir, el cambio por el cambio en sí), la planificación tiene que encarar mucha incertidumbre, que incluye tanto la incertidumbre "fija" inherente a los procesos y que, por tanto, que no puede disminuirse, y la incertidumbre "trascendente", sobre la configuración misma de los futuros posibles y no sólo sobre sus probabilidades. En consecuencia, todas las decisiones son en parte "apuestas confusas" y la planificación es, en gran medida, una actividad que juega con las políticas o sirve para jugar con ellas. Este concepto de la planificación tiene consecuencias trascendentales para sus métodos, sus relaciones con los políticos, sus funciones

educativas, y su naturaleza misma. Por tanto, este asunto se trata con más detalle en el apéndice 2: "Planning as Fuzzy Gambling: A Radical Perspective on Coping with Uncertainty" (así como en el addendum B del apéndice 3).

Proposición 11: Hay que perfeccionar bastante a los planificadores

35. La capacidad de innovar y el concepto de la planificación como un juego con políticas son sólo dos ejemplos de los muchos que explican la necesidad de dotar con nuevos instrumentos a los planificadores profesionales. Pese a algunos esfuerzos pioneros, que también se han hecho en América Latina (por ejemplo, el programa experimental de la Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno en Caracas), la formación actual de los planificadores no los prepara en forma idónea para sus verdaderas tareas y carecen de los conocimientos y métodos esenciales. Por tanto, es esencial perfeccionar los conocimientos y revisar cómo piensan los profesionales en actividad (véase Donald A. Schon, The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action (Nueva York: Basic Books, 1983)), junto con examinar como se ajustan los principales formuladores de políticas y el público en general a las expectativas que ofrece la planificación.

36. En el largo plazo, es esencial establecer nuevas escuelas de política pública y de planificación, tal vez sobre una base regional. Pero, a fin de impartir conocimientos y aptitudes que se necesitan con urgencia, hay que elaborar programas acelerados que actualicen con rapidez a los profesionales existentes y otorguen cierta percepción a los principales formuladores de políticas. Un enfoque modular de capacitación intensiva basado en una serie de seminarios intercalados con un aprendizaje activo, puede ofrecer una solución factible que perfeccione con rapidez a los planificadores. Dada la importancia práctica de satisfacer esta necesidad algunas modalidades se basan en experiencias reales, en parte con proyectos de las Naciones Unidas y del PNUD, la que se detalla en el apéndice 3: "Advanced Workshops and Training in Planning and Policy Analysis: Lessons from Experience".

Proposición 12: Suele ser preferible un enfoque cuasi-empresarial, con la participación de los principales órganos económicos y sociales en el proceso de planificación. Pero debe preservarse la autoridad decisora central.

37. Al pasar de la "capacidad de gobernar" y aspectos conexos de la planificación a la "participación" hay que reconocer lo inadecuado de todo enfoque "imperativo". Sin menospreciar la importancia y a menudo lo esencial de la orientación del Estado en muchos países en desarrollo, una vez que se superan condiciones muy primitivas y existen instituciones sociales y económicas autónomas, el enfoque cooperativo que involucre a todos los actores principales es esencial para la planificación del desarrollo, es decir, para tener efectos positivos sobre la realidad.

38. Por tanto, se recomienda cierta variación del enfoque cuasi-empresarial. Hay varios modelos iluminadores como en Francia, los Países Bajos, Austria, Japón, las nuevas naciones industriales del Asia Oriental, y también, en forma diferente, algunos proyectos en los Estados Unidos de América. La estructura cuasi-empresarial debe adaptarse a las particularidades de cada país. Pero, como mínimo, debe incluir un mecanismo integrador que abarque los principales actores sociales y económicos en el plano político; y una red profesional de dependencias de planificación y similares en las principales organizaciones sociales y económicas en el plano operacional.

39. Pero hay que evitar que el gobierno se vuelva un cautivo de los intereses sociales y económicos, los que suelen ser propensos a la inercia (relevante, con ajustes adecuados a las condiciones de América Latina y el Caribe, es la publicación de Mancur Olsen, The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities (New Haven, Co, Yale University Press, 1982)). Hay que equilibrar la confianza en los procesos de mercado y en los arreglos empresariales mediante la preservación y consolidación de la autonomía del Estado, incluidos sus procesos de planificación. Este tema merece un examen aparte, pero debe tenerse presente cuando se consideran diversas formas de "participación" y su expansión.

Proposición 13: La planificación detallada y su aplicación debe delegarse hasta llegar al fomento de la iniciativa y la autonomía de la "comunidad"

40. Para mejorar la "participación", y reducir a la vez las sobrecargas sobre la planificación central y garantizar una mejor adaptación a las condiciones locales, la planificación detallada y su ejecución debe delegarse en las dependencias regionales y locales, sujeta a las

salvaguardas contra el "localismo" exagerado y la erosión de los controles centrales indispensables. La proliferación de la capacidad de innovar requiere también el fomento de la capacidad empresarial comunitaria. Estos principios calzan y se complementan con la estrategia de desarrollo de economía mixta de mercado, en la que muchas funciones se dejan en manos del mercado semiautónomo.

41. Para avanzar en ese sentido, hay que tomar una serie de medidas fundamentales que trascienden las decisiones formales y las declaraciones simbólicas. Se necesita, en particular:

a) La transferencia real de poder y de recursos a los actores autónomos;

b) La buena disposición para tolerar e incluso fomentar la asunción de riesgos y los errores, mientras no se rebasen ciertos "límites";

c) Una acción decidida para reducir las facultades de intervención de las dependencias centrales, haciendo caso omiso de las políticas formales, a fin de que no perturben las iniciativas locales.

42. La ejecución de esta política de metaplanificación (es decir, la planificación de la planificación) es difícil, como lo ilustra el interesante caso de la República Popular de China, pese a existir allí condiciones diferentes, pero no por ello improcedentes. Una voluntad política fuerte es fundamental para avanzar realmente hacia la planificación delegada.

Proposición 14: Hay que evitar las tendencias a controlar el mercado o a confiar demasiado en él, con ciertas oscilaciones entre los extremos.

43. A continuación de la proposición 13, hay que subrayar la necesidad de tener una política firme sobre la función del mercado, sobre todo por las tendencias a oscilar entre reducir el papel del mercado e intervenir en sus detalles, por una parte, y eliminar los controles necesarios, por otra, como resultado de diversas presiones, consideraciones de corto plazo y también toma de decisiones impulsadas por el pánico. La pronosticabilidad y cierta estabilidad constituyen requisitos previos esenciales para un funcionamiento adecuado del mercado. Esto destaca lo fundamental de contar con una política sostenida sobre la función del mercado. Hay que contrarrestar los posibles prejuicios de los planificadores en cualquiera de las dos direcciones extremas, y hay que evaluar cualquier cambio en las funciones del mercado en forma muy acuciosa antes de aprobarlo.

Proposición 15: La ejecución de los principales proyectos "decisivos" requiere organizaciones especialmente dedicadas.

44. A fin de equilibrar la confianza en la participación y en los procesos del mercado, hay que tomar en cuenta que los principales proyectos de desarrollo y las estrategias globales pueden requerir la acción gubernamental directa. Con frecuencia, dicha acción no puede dejarse en manos de las estructuras burocráticas existentes, las que pueden ser incapaces de llevar a cabo actividades y proyectos de desarrollo innovadores y en gran escala.

45. La reforma de las burocracias fiscales en su conjunto es a lo menos un proceso muy lento y a menudo imposible en condiciones reales. Por tanto, el establecimiento de organizaciones "dedicadas", con un gran sentido de valores, a las nuevas políticas y proyectos de desarrollo suele ser esencial para la ejecución de planes innovadores. Dichos instrumentos de ejecución deben examinarse con cuidado dentro del propio proceso de planificación.

Proposición 16: Es indispensable establecer la identificación del público con las estrategias de desarrollo. Esto supone a) visiones realistas; y b) ilustración del público.

46. Además de la cooperación semiempresarial con las principales instituciones sociales y económicas, la participación masiva es esencial para un desarrollo eficaz. Los costos transitorios inevitables de la necesaria "destrucción constructiva" hacen más indispensables aún la movilización del apoyo de las masas en muchos países latinoamericanos y del Caribe.

47. La "participación masiva" nos lleva de la planificación a la política y plantea la necesidad de tener "carisma" y "liderazgo visionario" para tener éxito en los esfuerzos de desarrollo. Esto escapa al ámbito del presente artículo, pero debe reconocerse como una base política indispensable para la planificación eficaz y merece una consideración aparte.

48. Dentro de las perspectivas más limitadas de la planificación, todavía puede hacerse algo: hay que reconocer que la planificación debe proporcionar "visiones realistas" y ocuparse de actividades ilustrativas orientadas a movilizar el apoyo general. Las actividades del Consejo de Planificación de Nueva Zelandia ilustran algunas posibilidades de que la "planificación" sirva para dar a conocer las políticas públicas.

Proposición 17: Las políticas sociales constituyen un elemento esencial de la planificación, tanto como objetivo y como instrumento

49. Las políticas sociales, en el sentido más amplio del término, deben incluirse en la planificación del desarrollo, debido por lo menos a tres tipos de razones:

a) El desarrollo basado en un concepto de valores tiene como objetivo último estructurar una "sociedad válida" y satisfacer las necesidades humanas individuales y colectivas. Por tanto, los objetivos sociales globales deben servir de norte para gran parte de la planificación de desarrollo.

b) El "desarrollo" depende mucho de factores societales, que comprenden posibles prerequisites culturales de modernización tecnológica (compárese Martin J. Wiener, English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1850-1980 (Cambridge: Cambridge University Press, 1980) con Leon Marx, The Machine in the Garden: Technology and the Pastoral Ideal in America (Oxford: Oxford University Press, 1964), y con Michio Morishima, Why Japan 'Succeeded'?: Western Technology and the Japanese Ethos (Cambridge: Cambridge University Press, 1982). Recomiendo que se realice a la brevedad un coloquio que examine este enfoque de los "requisitos culturales" para el desarrollo en América Latina y el Caribe). Esto además de los complejos aspectos individuales de la "modernidad" (por ejemplo, véase Alex Inkeles, ed., Exploring Individual Modernity (Nueva York: Columbia University Press, 1983)).

c) Desde el punto de vista táctico la "justicia social" manifiesta y la distribución equitativa de las cargas del desarrollo son esenciales para movilizar el apoyo, además de su justificación inherente como valores.

50. Los requisitos sociales adicionales del desarrollo comprenden la producción de capital humano, las inclinaciones a aprender e invertir, etc. Todas las consideraciones precedentes hacen que la política social sea una dimensión integral y central de la planificación del desarrollo. Esto requiere a su vez muchos cambios en la composición profesional y calificación de las dependencias de planificación, lo que refuerza proposiciones anteriores en este sentido.

Proposición 18: La estabilidad política y la contención de la violencia social son esenciales. Esto nos lleva a la necesidad de considerar el mejoramiento de la planificación dentro de un contexto amplio de desarrollar las capacidades de gobernar.

51. Esta última proposición nos vuelve al principio, situando el mejoramiento de la planificación dentro del contexto amplio de la capacidad de gobernar. A menos que se asegure una estabilidad política considerable y se contenga la violencia social - la planificación del desarrollo será casi en vano. Por tanto, los esfuerzos deben concentrarse primero en aumentar la estabilidad política y disminuir la violencia social. Estos dos factores dependen en parte a su vez de un desarrollo fructífero, ya que gran parte de de la inestabilidad política y de la violencia social deriva del retraso económico, de las aspiraciones frustradas y de la deprivación subjetiva. Pero aquí hay una "trampa" peligrosa: la consolidación de la estabilidad política y la contención de la violencia social dependen de un desarrollo fructífero; y el desarrollo fructífero depende a su vez de la existencia de una gran estabilidad política y de la contención de la violencia social.

52. En situaciones en que la inestabilidad política y la violencia social inhiben el desarrollo, la consolidación de la estabilidad política y la contención de la violencia social deben constituir los objetivos primordiales de la planificación, introduciéndole dimensiones adicionales y las calificaciones necesarias. Incluso en muchos países latinoamericanos y del Caribe donde hoy la política es estable y la violencia social es muy escasa, también hay que tener presente su espectro y su prevención debe servir como una consideración importante en la planificación. Esto nos lleva a aspectos importantes y a veces críticos que merecen consideración aparte.

Conclusión

53. Cabe esperar que las 18 proposiciones que se han presentado, aunque rudimentarias, sirvan para plantear algunos de los aspectos principales de la "governabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación". Según explica en el prefacio, su presentación es sucinta e incisiva, en aras de la brevedad y estimular así el debate. Estoy cierto que muchos de los aspectos se abordarán también en los demás temas del coloquio y algunos se detallan más en los tres apéndices.

54. Espero revisar este artículo y prepararlo tal vez para una distribución más amplia. Por tanto, el autor acoge con beneplácito toda suerte de comentarios, críticas y sugerencias tanto en el coloquio como en otros foros.

